

dr Katarzyna Peter-Bombik¹
dr Agnieszka Szczudlińska-Kanoś²
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Partycypacyjny wymiar powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych w Małopolsce

Participatory dimension of the county strategies for solving social problems in Małopolska

Streszczenie: Rozwój społeczno-ekonomiczny oraz odmienne uwarunkowania historyczne, geograficzne, polityczne czy ekonomiczne powodują, iż w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, oprócz globalnych problemów polityki społecznej, do których zaliczyć można przede wszystkim: bezrobocie, migracje, starzenie się społeczeństw, pojawiają się nowe potrzeby wymagające diagnozy oraz efektywnego, wcześniej zaplanowanego, rozwiązania. Administracja publiczna, funkcjonująca na poziomie centralnym, nie jest w stanie skutecznie diagnozować ich natężenia w rozkładzie przestrzennym. Celowe jest zatem odpowiednie wykorzystanie siły tkwiącej w samorządzie terytorialnym oraz we wspólnotach lokalnych. Celem niniejszego artykułu jest sprawdzenie na poziomie deklaratywnym społecznego wymiaru procesu tworzenia wszystkich powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych w województwie małopolskim oraz wskazanie możliwości ulepszenia tego procesu.

Słowa kluczowe: partycypacja, strategia rozwiązywania problemów społecznych, powiat, wspólnota lokalna

Abstrakt: Socio-economic development and different historical, geographical, political, or economic factors cause that in the local government units in Poland, in addition to global issues of social policy, which can include first of all: unemployment, migration, aging societies, there are new needs, that require diagnosis and effective, pre-planned solutions. Public administration which is functioning at the central level is not able to effectively diagnose their intensity in the spatial distribution. It is appropriate, therefore, appropriate use of force inherent in local government and in local communities. The purpose of this article is to check on the declarative level the social dimension of the process of creating all the poviat strategies for solving social problems in the Małopolska voivodship and an indication of improvement opportunities.

Keywords: participation, the strategy for solving social problems, poviat, local community

Wstęp

Opracowywanie powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych wynika z konieczności stosowania przepisów prawa, zawartych między innymi w Ustawie o pomocy społecznej, która mówi, iż „do zadań własnych po-

¹ Katarzyna Peter-Bombik, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Instytut Spraw Publicznych UJ, ul. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków, tel. (12) 6645544, k.peter-bombik@uj.edu.pl

² Agnieszka Szczudlińska-Kanoś, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Instytut Spraw Publicznych UJ, ul. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków, tel. (12) 6645544, a.szczudlinska-kanos@uj.edu.pl

wiatu należy: opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami”³. Również Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy podkreśla, że „do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy między innymi opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych”⁴. Ponadto o obowiązku rozwiązywania problemów społecznych przez jednostki samorządu terytorialnego mowa jest także i w innych aktach prawnych, między innymi: Ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Ustawie o zatrudnieniu socjalnym, Ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, Ustawie o świadczeniach rodzinnych, a także Ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Oprócz przywołanych ustaw przy tworzeniu lokalnych strategii może zachodzić również potrzeba odwołania się do innych aktów prawnych z zakresu ochrony zdrowia, oświaty i edukacji publicznej.

Celem niniejszego artykułu jest sprawdzenie na poziomie deklaratywnym społecznego wymiaru procesu tworzenia wszystkich powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych w województwie małopolskim. Jest to problem bardzo istotny, ponieważ poziom włączenia społeczności w planowanie na różnych poziomach organizacyjnych, w tym między innymi w powiatach, w dużej mierze świadczy o sile i dojrzałości polskiej demokracji, która w ostatnich latach zdecydowanie zyskuje na znaczeniu.

Przed rozpoczęciem badań postawiono hipotezę, że strategie rozwiązywania problemów społecznych w powiatach województwa małopolskiego tworzone są bez udziału mieszkańców. Badaniami objęto wszystkie powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych w Małopolsce. Należy jednak zaznaczyć, że celem poniżej przedstawionych analiz nie była ocena wybranych celów strategicznych w dokumentach, ich zasadności, a jedynie sprawdzenie procesu tworzenia strategii ze społecznego punktu widzenia. Autorki nie zamierzały także wykazywać nieprawidłowości w konkretnych dokumentach. Skoncentrowano się raczej na ukazaniu problemów o charakterze ogólnym.

Partycypacyjny aspekt funkcjonowania wspólnot lokalnych

Zgodnie ze współczesną koncepcją samorządu terytorialnego, zawartą między innymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (1985), samorząd oznacza zarządzanie w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw pu-

³ Art. 19 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2015, Nr 0, poz. 163 ze zm.

⁴ Art. 9 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2015, Nr 0, poz. 149 ze zm.

blicznych⁵. W podobny sposób do zagadnienia podchodzi Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego (1985), wskazując, że punkt odniesienia dla lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi stanowi dobro społeczności lokalnej. W przypadku ustawodawstwa krajowego uprawnienia obywateli do współdecydowania podkreśla również Konstytucja RP, opierając między innymi ustrój państwa na zasadzie pomocniczości. Skoro więc społeczność lokalna traktowana jest jako główny podmiot i równocześnie adresat podejmowanych działań, uzasadnione wydaje się włączanie tej społeczności w proces zarządzania daną jednostką terytorialną. Oczywiście obecnie nie można mówić o czystej formie demokracji bezpośredniej (występującej między innymi w starożytności), jednakże różnego rodzaju sposoby włączania mieszkańców w procesy zarządzania, na praktycznie wszystkich szczeblach organizacyjnych stają się coraz bardziej popularne – stanowiąc istotny element uzupełniający systemu przedstawicielskiego. Uzupełnianie to jest rozumiane również jako niwelowanie wad systemu przedstawicielskiego, które pozwala na swoisty powrót do korzeni poprzez zwiększenie zaangażowania obywatelskiego⁶. Z jednej strony zapewne jest to element swoistej mody, z drugiej natomiast przejaw rozwoju i coraz większej dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego. Mieszkańcy zaczynają bowiem rozumieć, iż mają realne możliwości kontrolowania działań władz (tak lokalnych, regionalnych, jak i krajowych), jak i wpływania na podejmowane przez nie decyzje i prowadzoną politykę.

Mówiąc o włączaniu obywateli w proces zarządzania, można wskazać na liczne korzyści takiego rozwiązania, jak i niestety pewne ograniczenia. Korzyści powinni zauważyć przede wszystkim decydenci, dla których włączanie obywateli to istotna forma wzmocnienia potencjału obywatelskiego. Działania takie prowadzą również do poprawy efektywności i jakości świadczonych usług publicznych. Warto podkreślić, iż odpowiednie wykorzystanie potencjału ulokowanego w demokracji partycypacyjnej działa na zasadzie swoistego sprzężenia zwrotnego. Z jednej strony społeczności lokalne, biorąc czynny udział w życiu publicznym, wyrażają swoje potrzeby, komunikują problemy, a tym samym wpływają na decyzje władz publicznych, co w efekcie może prowadzić do rozwiązywania tych problemów i właściwego dopasowania oferowanych usług. Z drugiej natomiast strony władze, wykorzystując wiedzę pozyskaną od obywateli, realizują politykę adekwatną do ich potrzeb, tym samym uzyskując poparcie (także i wyborach), a często i dalsze zaangażowanie mieszkańców. Niestety istotne ograniczenie wykorzystania form partycypacyjnych, powodujących często niechęć decydentów do ich stosowania, stanowi stosunkowo duża czasochłonność procesu, zwłaszcza na etapie inicjowania i planowania.

Wśród podstawowych form partycypacyjnych – dostępnych obecnie w polskim porządku prawnym – wymienić należy przede wszystkim informowanie, konsultowanie, obejmujące również instytucję budżetu partycypacyjnego, delegowanie, współdziałanie, inicjatywę lokalną, a także referendum lokalne.

⁵ Art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, Nr 124, poz 67 ze zm.

⁶ S. Krzyżaniak, *Demokracja bezpośrednia w świetle teorii demokracji Roberta A. Dahla*, [w:] Marczevska-Rytko M. (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, ss. 59-66.

Praktyczne wykorzystanie tych form wykazuje jednak duże zróżnicowanie. Zdecydowanie najpopularniejszymi nadal pozostają rozwiązania w niewielkim stopniu angażujące mieszkańców (informowanie, wyjaśnianie), w przypadku których aktywną stronę stanowią władze lokalne i które zaliczane są do tzw. form partycypacji biernej. Oczywiście należy pamiętać, że zaistnienie faktycznego zaangażowania obywateli w życie publiczne – niezależnie od dopuszczanych przepisami prawa możliwości – uwarunkowane jest zarówno kwestiami natury kulturowej (występujące w społeczności chęci, aby współzarządzać), ekonomicznej (określone zasoby finansowe), politycznej (otwartość władz na współpracę połączona z akceptacją określonych form tej współpracy), jak i technicznej (ustalone zasady i procedury)⁷. Z punktu widzenia zmian istniejącej sytuacji oznacza to – przykładowo w ujęciu kulturowym – zmianę mentalności, przejawiającą się między innymi wysoką absencją wyborczą, a także stosunkowo dużą roszczeniowością, przy równoczesnym niewielkim lub żadnym zaangażowaniu w proces kreowania i wprowadzania zmian. W Polsce, podobnie jak i pozostałych krajach postkomunistycznych, taka sytuacja w dużym stopniu jest następstwem polityki prowadzonej w czterdziestoleciu powojennym, która znacząco ograniczyła zaufanie społeczne, a co za tym idzie także i zaangażowanie obywatelskie⁸.

Uwarunkowania kulturowe można oczywiście traktować jako jeden z hamulców rozwoju form partycypacyjnych. Warto jednak zauważyć, iż w wielu przypadkach istniejące ograniczenia mają swoje źródła w obowiązującym porządku prawnym. Stanowi to swoisty paradoks, polegający na tym, że z jednej strony przepisy prawa uznają i podkreślają podmiotowość społeczności lokalnych i niejako oddają im decydujący głos, z drugiej strony jednak ją istotnie ograniczają. Przykładowo, do jednej z popularniejszych form partycypacji należą konsultacje społeczne. Do głównych cech przypisywanych tej formie włączania obywateli w proces podejmowania decyzji na określonym poziomie wspólnoty zaliczyć można przede wszystkim zorganizowanie (konsultacje powinny kończyć się podjęciem racjonalnej decyzji), skoordynowanie (w procesie konsultacji pojawia się koordynator), jak i uregulowanie (konsultacje powinny być oparte na określonych zasadach). Wśród zasad tych wymienia się między innymi: dobrą wiarę, poszanowanie dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego, reprezentatywność, legalność, przejrzystość, kompleksowość czy też ciągłość i sprzężenie zwrotne⁹. Tu trzeba jednak zwrócić uwagę na pewien problem. Konsultacje społeczne – stosowane przez różne szczeble organizacyjne polskiej administracji publicznej – nie zostały uregulowane w żadnym jednolitym akcie prawnym. W efekcie są one inaczej stosowane na szczeblu centralnym, a inaczej na szczeblach lokalnych. Kolejne ograniczenie stanowi stopień związania władz wynikiem konsultacji. Przepisy obowiązujące przykładowo na poziomie gminy przewidują konsultacje w wypadkach określonych w ustawie, dopuszczając jednak możliwość przeprowadzenia konsultacji „w wypadkach przewidzianych

⁷ A. Zybala, *Warunki dobrej partycypacji*, „Animacja Życia Publicznego”, Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych, nr 2(9)/2013, s. 29.

⁸ M. Henzler, *Partycypacja*, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005, s. 5.

⁹ D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, ss. 25-26.

ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy”¹⁰. Wydaje się więc logiczne, że – skoro przedmiot konsultacji ma istotne znaczenie dla danej jednostki – głos społeczności lokalnej będzie miał znaczenie kluczowe. W praktyce okazuje się jednak, że związanie wynikiem konsultacji występuje praktycznie w niewielu, niejako wymuszonych prawem, sytuacjach¹¹. Pewną zmianę zauważyć można w odniesieniu do instytucji budżetu partycypacyjnego, w przypadku którego przyjęło się traktować wybory mieszkańców jako wiążące. Opinie prawne wskazują jednakże na brak podstaw dla takiego podejścia, podkreślając, iż to, że władze lokalne szanują decyzje mieszkańców, wynika tylko i wyłącznie z umowy społecznej, która w rzeczywistości nie wiąże żadnej ze stron¹².

Mówiąc o udziale mieszkańców w procesie zarządzania, warto odnieść się także do kwestii stanowienia aktów prawa miejscowego, będących istotnym elementem zarządzania dany obszarem. Z punktu widzenia faktycznego udziału społeczności lokalnej w procesie uchwałodawczym, trzeba podkreślić, iż ma on jednak charakter ograniczony. Wynika to przede wszystkim z braku w obecnym stanie prawnym na poziomie samorządowym instytucji analogicznej do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, która umożliwia obywatelom, po spełnieniu określonych warunków, wnoszenie – na szczeblu centralnym – projektów aktów prawnych¹³. Oznacza to, że członkowie wspólnot lokalnych zostali de facto pozbawieni możliwości inicjowania zmian w sposób postrzegany jako jeden z bardziej efektywnych, ze względu na konieczność reakcji ze strony władz publicznych. Dysponują oni co prawda określonymi uprawnieniami polegającymi między innymi na możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć do właściwego sądu administracyjnego¹⁴, jednakże możliwości te dotyczą w większym stopniu fazy kontrolowania niż inicjowania i podejmowania decyzji. W efekcie formy zaangażowania mieszkańców w proces tworzenia lokalnych regulacji prawnych, w tym o charakterze strategicznym, uzależnione są w dużym stopniu od woli lokalnych decydentów.

Społeczność lokalna a powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych w Małopolsce

Współcześnie obowiązujące oraz oczekiwane formy udziału społeczności lokalnych w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce dotyczą zwykle konsultowania określonych decyzji, jak i możliwości wpływania na wydatkowanie określonej części środków finansowych na konkretne, wybrane przez wspólnoty cele. Cele te natomiast są w zależności od społeczności odmienne. Różnice wynikają z szeregu czynników: historycznych, geograficznych, kulturowych czy też ekonomicznych. Ponadto mieszkańcy wspólnot terytorialnych mogą uczestniczyć w tworzeniu dokumentów strategicznych na różnych poziomach organizacyjnych jednostek. Dokumenty te powinny odpowiadać na odmienne potrzeby oraz problemy zamieszkujących je mieszkańców. Problem

¹⁰ Art. 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, Nr 0, poz. 594 ze zm.

¹¹ Z. Leński, *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.

¹² D. Kraszewski, K., Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 8.

¹³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. 1999, Nr 622, poz. 688 ze zm.

¹⁴ Art. 101 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, Nr 0, poz. 594 ze zm.

polega jednak na tym, iż bardzo często tworzone są one bez jakiegokolwiek wysłuchania obywateli przez władze gminy, powiatu oraz ewentualnie innych stojących na czele instytucji publicznych, którzy realizują narzucone przepisami prawa zadania. Brak partycypacji różnych podmiotów publicznych, prywatnych, pozarządowych czy w końcu samych wspólnot w procesie tworzenia dokumentów strategicznych jednostek bardzo niekorzystnie wpływa na ich jakość, bowiem opracowania te są w efekcie odseparowane od rzeczywistych potrzeb, problemów i możliwości. Działania takie prowadzą do sytuacji, kiedy to tworzy się określone dokumenty tylko po to, aby spełnić wymogi narzucone przez ustawodawcę.

W przypadku Małopolski analizie wyjściowo poddane zostały strategie rozwiązywania problemów społecznych wszystkich 22 powiatów (19 powiatów ziemskich i 3 miast na prawach powiatu). Wstępna analiza dokumentów pokazała, iż takie strategie zostały opracowane w 21 jednostkach, natomiast w jednej dokument ten znajduje się w fazie tworzenia. Warto podkreślić, że jednym z powodów przedłużającego się procesu przyjmowania dokumentu w tym ostatnim przypadku jest właśnie partycypacyjny charakter procesu.

Przeprowadzone analizy wykazały, iż badane strategie, pomimo niejednokrotnego braku odniesienia, korespondują z dokumentami strategicznymi opracowanymi na wyższych poziomach, między innymi z Długookresową Strategią Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, ze Strategią Rozwoju Kraju 2020, z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020 Regiony, Miasta, Obszary wiejskie czy z Krajowym Programem Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji.

Strategie rozwiązywania problemów społecznych w powiatach zostały opracowane także w ścisłej korelacji z kluczowymi dokumentami planistycznym na szczeblu regionalnym, a w szczególności ze Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013 oraz Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020 „Małopolska 2020” oraz innymi dokumentami programowymi. Występujące w wielu badanych strategiach odwołanie do innych dokumentów jest jednak zbyt obszerne w stosunku do pozostałych części.

Wiele nieprawidłowości zauważyć można w częściach diagnostycznych strategii. Niejednokrotnie stanowią one dominującą część dokumentów. W 75% strategii część diagnostyczna zajmuje ponad 70% dokumentu. Generalnie średnia we wszystkich strategiach wynosiła 76% i wahała się od 40% nawet do 95%. W części diagnostycznej w powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych zawarte zostały analizy z obszaru: demograficznego, dotyczącego mieszkalnictwa, pomocy społecznej, edukacji, opieki zdrowotnej oraz sytuacji na lokalnym rynku pracy. Diagnoza badanych strategii była tworzona w zasadzie wyłącznie na podstawie danych zastanych, pochodzących ze starostw powiatowych, powiatowych centrów pomocy rodzinie, powiatowych urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej, komend powiatowych Policji, Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu Statystycznego w Krakowie oraz danych stowarzyszeń, a także, ale znacznie rzadziej, fundacji. Jedynie 9% powiatów zadeklarowało, że oprócz danych zastanych, część diagnostyczną strategii oparto na wynikach badań własnych, uzyskanych między innymi w oparciu o przeprowadzone badania ankietowe.

W 62% powiatów posiadających strategię rozwiązywania problemów społecznych, na poziomie deklaracyjnym pojawiła się partycypacja przedstawicieli instytucji publicznych oraz pozarządowych. W 28% powiatów podczas opracowywania strategii organizowano warsztaty, w których najczęściej uczestniczyli przedstawiciele władz samorządowych (władze powiatu, radni, naczelnicy wybranych wydziałów starostw powiatowych zajmujących się zagadnieniami rozwiązywania problemów społecznych), przedstawiciele instytucji z terenu powiatu zajmujących się pomocą społeczną (między innymi domów pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, miejskich oraz gminnych ośrodków pomocy społecznej czy poradni psychologiczno-pedagogicznych) oraz rynkiem pracy (powiatowe urzędy pracy), przedstawiciele Policji, organizacji trzeciego sektora oraz ewentualnie liderzy społeczni. Tylko w 19% powiatów zadeklarowano współtworzenie strategii wraz z mieszkańcami, z czego tylko w jednym wskazano na formę konsultacji, którą była ankieta dostarczana mieszkańcom za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej i organizacji pozarządowych. Ankieta ta została zamieszczona również na stronie internetowej. Zauważyć także należy, że udział mieszkańców w procesie tworzenia strategii częściej notowano w strategiach nowszych. Aż 75% strategii, które wskazywały na partycypację członków wspólnoty, opracowana została w roku 2014, a tylko 25% w roku 2011. Powyższe dane pozwalają na pozytywną weryfikację hipotezy, mówiącej, iż strategie rozwiązywania problemów społecznych w powiatach województwa małopolskiego tworzone są bez udziału mieszkańców.

Zaprezentowane dane wyraźnie pokazują, że w procesie tworzenia analizowanych dokumentów nawet nie było mowy o jakże pożądanej triangulacji metod, czyli jednoczesnym wykorzystywaniu danych zastanych, danych np. z ankiet przeprowadzonych wśród mieszkańców oraz metod jakościowych. Fakt ten bardzo negatywnie wpłynął na jakość strategii, ponieważ brak kontaktu z mieszkańcami w zasadzie uniemożliwił identyfikację nowych problemów społecznych oraz zwiększył prawdopodobieństwo, że przyjęte dokumenty nie odpowiadają na faktycznie istniejące potrzeby. W badanych dokumentach, nawet na poziomie deklaracyjnym, nie wspomniano o wykorzystaniu partycypacji wyższego i najwyższego szczebla – współrzędzenia, delegowania czy demokracji deliberatywnej¹⁵, która przede wszystkim cechuje się publicznym charakterem dyskursu, perswazyjnym doбором argumentów w celu osiągnięcia zadowalającego konsensusu¹⁶. Sytuacja taka jest niezwykle niepokojąca, bowiem istnieje zagrożenie, że prowadzić może do bardzo dużej kontroli władz nad tworzeniem lokalnej polityki społecznej, co w efekcie grozić może ogromnym niedopasowaniem dokumentów do potrzeb wspólnot. Z drugiej strony niewłaściwie opracowany dokument będzie blokował wszelkie oddolne inicjatywy, ponieważ te będą musiały wpisywać się w cele strategii.

W powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych w Małopolsce deklarowano, że wybór obszarów priorytetowych był wynikiem

¹⁵ Z. Chappell, *Deliberative Democracy: A Critical Introduction*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2012, s. 2; S. Elstub, P. McLaverty (red.), *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2014, ss. 5-7.

¹⁶ S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association, t. 35, 1969, nr 4, ss. 216-224.

analizy bieżącej sytuacji społecznej powiatów, choć najczęściej opracowywanej na podstawie ilościowych danych zastanych, analizy otoczenia zewnętrznego oraz wymogów ustawowych. Generalnie problematyka w strategiach dotyczyła: szeroko rozumianego wsparcia dla rodzin, szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym, rodzin zastępczych, niewydolnych w sprawach opiekuńczo-wychowawczych; opieki nad dziećmi; pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym; promocji zatrudnienia; aktywizacji zawodowej; wzmacnianiu współpracy podmiotów realizujących politykę społeczną powiatów.

O ile poruszana w strategiach problematyka nie budziła zastrzeżeń, choć nie stanowiła też głównego celu badawczego, to za niepokojące uznać należy podejście do oceny stopnia realizacji celów. W 38% dokumentów nie wskazano w ogóle żadnych wskaźników, jednakże niepokój mogą budzić terminy realizacji określonych zadań, które niejednokrotnie otrzymały status ciągłych / permanentnych.

Podsumowanie

Podsumowując, warto zadać pytanie, co można zrobić, by opracowywane na poziomie powiatów strategie były z jednej strony zgodne z literą prawa, z drugiej faktycznie stanowiły odpowiedź na potrzeby i problemy mieszkańców? Pojawia się także pytanie, czy te kwestie wykluczają się wzajemnie? Oczywiście, że nie.

Chcąc bardzo ogólnie odpowiedzieć na postawione powyżej pytania należy przeanalizować kolejne fazy tworzenia omawianych dokumentów. Aby uniknąć wielu popełnianych w strategiach błędów, już od samego początku do prac nad planowaniem tworzenia strategii należałoby włączyć szerokie grono interesariuszy ze wszystkich sektorów, ze szczególnym uwzględnieniem mieszkańców, a następnie zastanowić się nad wyborem podmiotu, który rzetelnie przygotowałby diagnozę powiatu – nie tylko na podstawie ilościowych danych zastanych. Diagnoza powinna być tworzona bowiem przy współudziale wielu podmiotów, z wykorzystaniem właściwych metod i narzędzi. Kolejnym krokiem wydaje się racjonalne zaplanowanie budżetu, określenie realizatorów zadań oraz ustalenie wskaźników. Przed uchwaleniem dokumentu powinien być on poddany pod konsultacje z partnerami, mieszkańcami, innymi podmiotami itd. Wdrażaniem założeń powinny zająć się wszystkie podmioty funkcjonujące w bliższym otoczeniu powiatu. Tak skonstruowany dokument z pewnością nie byłby tylko i wyłącznie sztucznym tworem, ale faktycznie pomagałby wspólnotom w realizacji ich wspólnie wypracowanych celów.

Bibliografia

- Arnstein S.R. *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association, t. 35, 1969, Nr 4.
- Chappell Z., *Deliberative Democracy: A Critical Introduction*, Houndmills, Basingtoke, Hampshire, New York 2012, Palgrave Macmillan.

- Długosz D., Wygnański J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Elstub S., McLaverty P. (ed.), *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2014.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607 ze zm.
- Henzler M., *Partycypacja*, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Warszawa 2005.
- Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
- Krzyżaniak S., *Demokracja bezpośrednia w świetle teorii demokracji Roberta A. Dahla*, [w:] Marczevska-Rytka M. (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Limanowskiego na lata 2010-2016.
- Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2015 [powiat tarnowski].
- Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014-2020 [powiat proszowski].
- Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2015-2020 [powiat suski].
- Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Nowosądeckim na lata 2006-2015.
- Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Tarnowa na lata 2011-2020.
- Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Miechowskiego na lata 2014-2020.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Bocheńskiego na lata 2014-2020.
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Nowego Sącza na lata 2008-2015.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Gorlickiego na lata 2009-2015.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Myślenickiego na lata 2014-2020.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Nowotarskiego na lata 2009-2018.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Oświęcimskiego na lata 2008-2015.
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych Powiatu Tatrzańskiego na lata 2014-2020.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Brzeskim na lata 2008-2015.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Chrzanowskim.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Dąbrowskim na lata 2014-2020.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Krakowskim na lata 2011-2015.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Olkuskim.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Wadowickim na lata 2008-2018.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Wadowickim na lata 2014-2020.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, Nr 0, poz. 594 ze zm.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. 1999, Nr 622, poz. 688 ze zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2015, Nr 0, poz. 163 ze zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2015, Nr 0, poz. 149 ze zm.

Zybała A., *Warunki dobrej partycypacji*, „Animacja Życia Publicznego”, Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych, Nr 2(9)/2013.